

# PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2013 4

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



# • nemzetközi kitekintés

Franczel Richárd

## AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁG MINISZTERELNÖKI INTÉZMÉNYE<sup>1</sup>

*Az alábbi tanulmány az Egyesült Királyság kormányzati rendszerét és kitüntetetten a miniszterelnöki intézményt kívánja bemutatni. Intézmény alatt nem(csak) a háttérapparátust, hanem magát a miniszterelnöki funkciót értjük. A brit politikai berendezkedés egyes alkotmányos alapjainak – úgymint államforma és államszerveződés, alkotmány, kormányzati rendszer, végrehajtó hatalom – bemutatása után meghatározott szempontok szerint megvizsgáljuk, hogy miként keletkezik a miniszterelnök megbízatása, mi jellemzi a kormány(fő) parlament előtti felelősségét, milyen főbb feladat- és hatáskörei emelhetők ki, milyen fő sajátosságai vannak háttérapparátusának, milyen a miniszterelnök alkotmányos kapcsolata a politikai rendszer főbb intézményeivel (államfő, parlament stb.). Végül rövid összegzésként értékeljük a brit miniszterelnöki intézmény szerepét, politikai-hatalmi súlyát.*

• • • • •

### 1. ALKOTMÁNYOS ALAPOK

Az Egyesült Királyság alkotmányos rendszere, illetve annak elmúlt időszakban történt változásai egy önálló doktori kutatás tárgya is lehetne. Ezen évszázados múltra visszatekintő konstrukció hagyományai, sajátosságai, az egész parlamentáris demokrácia intézményrendszere annak hosszú, organikus fejlődése szempontjából is meghatározó jelentőségű. Ez okból a miniszterelnöki intézmény ugyancsak több száz éves evolúciós fejlődéstörténete szoro-

<sup>1</sup> Jelen tanulmány egy négyrészes tanulmányorozat részét képezi, amelynek keretében az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország, vagyis a három nyugati mintaország miniszterelnöki intézményét vizsgáljuk meg ugyanazon szempontrendszer segítségével, majd egy zárótanulmány keretében összegezzük a tapasztalatokat. Mindegyik tanulmány a szerző politikatudományi doktori kutatásán, illetve korábbi, Miniszterelnöki intézmények Európában címet viselő egyetemi dolgozatán alapszik, illetve az ELTE ÁJK Politikatudományi Intézete által meghirdetett, a szerző által több éve oktatott, megegyező című kurzus ismeretanyagára támaszkodik. A sorozat többi tanulmánya a folyóirat következő számaiban olvasható.

san összefügg e kormányzati rendszer történeti ívével, a brit rendszer tanulmányozásával közelebb kerülhetünk e funkció kialakulásának és működésének tisztább megértéséhez is.

#### 1.1. Államforma és államszerveződés

Az Egyesült Királyság *államformája* alkotmányos monarchia. A hosszú évszázados monarchikus tradíció a történelem folyamán mindössze egyetlen alkalommal szakadt meg, amikor 1653–1660 között Oliver Cromwell, illetve alig egy évig fia, Richard Cromwell lordprotektorsága alatt rövid időre köztársaságot vezettek be.

Az államot alkotó négy országrész egymásra találása időben hat lépcsőben foglalható össze. 1282-ben megszűnik a walesi hercegség különállósága, de majd csak 1536-ban egyesül hivatalosan is Wales és Anglia. 1603 óta rendelkezik közös uralkodóval (perszonálunió) Anglia és Skócia. 1707. május 1-jén lépett hatályba az ún. Act of Union, amely kimondta Anglia (és a már hozzá tartozó Wales), valamint Skócia királyságának egyesülését. Az új állam megnevezése ekkor Nagy-Britannia Egyesült Királysága. 1801-ben Nagy-Britannia és Írország egyesül, az ország megnevezése tehát ekkortól Nagy-Britannia és Írország Egyesült Királysága. Végül 1921-ben aláírják az angol–ír szerződést, amelynek értelmében 1922-ben – hat északír megye (tartomány) kivételével – létrejön független és szabad Ír állam. Az ország hivatalos megnevezése egy 1927-es törvény értelmében Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága.<sup>2</sup>

#### 1.2. Alkotmány

A brit állam *alkotmányával* kapcsolatosan először is érdemes néhány félreértést tisztázni. Gyakorta hallható az a téves megfogalmazás, miszerint az Egyesült Királyságnak nincs alkotmánya. Ez az állítás nem igaz, mint ahogyan az sem teljesen pontos megfogalmazás, hogy nem rendelkezik írott (kartális) alkotmánnyal. Még az sem tekinthető maximálisan precíz kijelentésnek, hogy történeti, íratlan alkotmánya van. A minden szempontból kielégítő választ azzal adhatjuk meg, ha – pusztán – csak azt mondjuk, hogy az ország *történeti alkotmánnyal* rendelkezik.<sup>3</sup> Ugyanis a vonatkozó szabályok java része le van írva, csak nincs összefűzve (kodifikálva) egy önálló dokumentumba.

A brit alkotmány egy része tehát alkotmányos dokumentumok összességéből tevődik össze, másikkal, nem kevésbé elhanyagolható részét pedig nem írott források képezik, amelyek rugalmassá teszik. Alapos az a megfogalmazás, amely szerint az alkotmány összetevői jogi és nem jogi források, azaz a brit alkotmány(jog) forrásai a törvényi jog (statútumok vagy alaptörvények), a bírói jog (jogesetek), az alkotmányos szokások, politikai konvenciók és a jogirodalom (alkotmányjogászok, filozófusok jogértelmező értékezései).<sup>4</sup>

<sup>2</sup> <http://www.historyofnations.net/europe/unitedkingdom.html> [2013. 06. 24.].

<sup>3</sup> Ennek legfőbb okaként Chronowski Nóra azt jelöli meg, hogy a dicsőséges forradalom (1689) kivételével az ország stabil monarchiaként működött, nem állt elő alkotmányozási helyzet. Lásd: CHRONOWSKI Nóra, *Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága = Európai kormányformák rendszertana*, szerk. CHRONOWSKI Nóra, DRINÓCZI Tímea, Bp., HVG-ORAC, 2007, 173.

<sup>4</sup> Uo., 174.

Az első, jelen keretek között vizsgált kategória, vagyis az írott jogforrások körének meghatározása eltér az egyes alkotmányjogászok olvasatában, e tekintetben tehát a szakirodalom szerint van némi önkényesség abban, amikor meg akarjuk határozni az angol alkotmányosság ezen írott elemeit. Az egyik ilyen „válogatás” a következőket emeli ki: Magna Charta Libertatum (A nagy szabadságlevél, 1215), Petition of Right (A jogok kérvénye, 1628), Habeas Corpus Act (A törvényes fogva tartásról, 1679), Bill of Rights (A jogok törvénye, 1689), Act of Settlement (Trónöröklési törvény, 1701), The Parliament Act (Törvény a parlamentről, 1911), Westminster Statútum (1931), The Parliament Act (Törvény a parlamentről, 1949), Human Rights Act (Az Emberi jogok európai egyezményét transzformálja a királyság belső jogává, 1998).<sup>5</sup> Hangsúlyozzuk, hogy ettől eltérő (bővebb, szűkebb) összeállítás is lehetséges, ami az idők folyamán tehát bővül, illetve bővíthet. Ez utóbbi szemlélet alapján a főbb alkotmányos dokumentumok közé sorolható még például: Scotland Act (1998), Government of Wales Act (1998), House of Lords Act (1999), Freedom of Information Act (2000), Constitutional Reform Act (2005), Government of Wales Act (2006), Opening of the Supreme Court (2009), a legutóbbi változások közül pedig például a – később még említett – Fixed Term Parliament Act (2011), illetve Succession to the Crown Act (2013).<sup>6</sup>

### 1.3. Kormányzati rendszer

A brit *kormányzati rendszer parlamentáris monarchia*, amely kezdeti formájában a – korábban már említett – „klasszikus” *westminsteri modellt* valósította meg. Ennek témánk szempontjából két fontos jellemzője<sup>7</sup> a törvényhozás és a végrehajtás közötti rendkívül szoros fúzió, illetve az egységes, egypárti többségi kormány, amelyben a miniszterelnök mint *első az egyenlőtlenek fölött* minden szempontból kiemelt státusszal rendelkezik. Ugyanakkor jelezni kell, hogy e modell klasszikus változata az elmúlt évtizedekben végbement változások és a még most zajló államszerkezeti reformok következtében jelentős módosuláson ment keresztül, ezért e rendszer mai működési formájának jellemzése szinte minden részletét illetően – az e helyütt külön nem tárgyalt elemeiben is – átfogó korrekcióra szorul.<sup>8</sup> Ekként az említett két vonás közül az első tekintetében hangsúlyozni kell, hogy nem feltétlenül egyértelmű

az említett fúzió kérdése, hiszen – amiképpen Arend Lijphart rámutat – az 1970-es évek óta többször előfordult, hogy a parlament a kormány javaslatát leszavazta. Módosult tehát az az íratlan szabály, amely szerint ha a miniszterelnökkel szemben egy fontos törvényjavaslat elvetésével bizalmatlanságot fejeznek ki a képviselők, akkor vagy mondjon le, vagy oszlassa fel a parlamentet. Ennek okán a hetvenes években megszorodtak a kormány vereségei a parlamentben, az lett az új íratlan szabály, hogy csak kifejezett bizalmatlanság kifejezése vonja maga után a kormány lemondását vagy új választás kiírását.<sup>9</sup>

A másik vonás, vagyis az egységes, egypárti többségi kormány tekintetében talán a legszembetűnőbb a korrekció, hiszen a 2010-es választások értelmében hetven év után (1940 óta) hivatalosan is koalíciós kormány alakult az Egyesült Királyságban. A miniszterelnök ez irányú stabilitása azonban korábban sem volt ennyire egyértelmű. Lijphart azt is kiemeli, hogy az 1918 és 1980 között eltelt hatvankét évnek csak a hatvan százalékában voltak hivatalban egypárti kabinetek. Koalíciós és kisebbségi kormányzás elsősorban 1918–1945 között időszakot jellemezte – kiváltképp említhető a háborús időszak hárompárti együttműködése –, de 1945 után is előfordult. Az 1970-es években például két alkalommal is kisebbségi (munkáspárti) kabinet vezette az országot, illetve ugyancsak a hetvenes évek végén arra is volt példa, hogy az ún. „lab-lib-paktum” keretében a kisebbségi munkáspárti kabinet a többség biztosítása érdekében formális egyezményt kötött az alsóház tizenhárom liberális képviselőjével, akik bizonyos engedményekért cserébe támogatásukról biztosították a kormányt az esetleges bizalmatlansági indítványokról való szavazás eseteire.<sup>10</sup> A mindenkori brit miniszterelnök számára tehát korántsem annyira magától értetődő az egységes, stabil egypárti kormányzás lehetősége.

### 1.4. Végrehajtó hatalom

Az Egyesült Királyságban a kormányzati rendszernek megfelelően egy *erős, centralizált végrehajtó hatalom* működik, amely formális értelemben duális, hiszen a kormány mellett az uralkodó is részét képezi. A ma működő brit – és általában a – kormány az uralkodó egykori személyes tanácsadó testületéből, a „Titkos Tanácsból” (Privy Council), a legfontosabb tanácsadók kiválasztásával alakult ki hosszú fejlődés után.<sup>11</sup>

A kormány kifejezés gyűjtőnév, amely kettős értelemben is használatos. A tágabb értelemben vett *kormány(zat)ba* beletartozik a miniszterelnök, illetve helyettese, a kabinetminiszterek, valamint az egyéb, kormányhivaltal nem viselő miniszterek és államtitkárok, ekként ez egy száznál is több tagból álló szervezet. A jelenlegi kormányzat összesen százhusz tagból áll:

5 TRÓCSÁNYILászló–BADÓ Attila: *A nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Bp., KJK-KERSZÖV, 2005, 263.

6 <http://www.consoc.org.uk/discover-the-facts/what-is-the-british-constitution/> [2013. 06. 24.].

7 A kormányzati rendszerek jellemzőit e helyütt és a többi ország kapcsán is kifejezetten a miniszterelnök szerepéből vesszük górcső alá.

8 Giovanni Sartori fentebb említett munkájában úgy fogalmaz, hogy az angol kormányzati rendszer három, egymást kölcsönösen erősítő feltételre épül (relatív többségi rendszerű választások, kétpártrendszer, erősen fegyelmezett pártok). Ha az első feltétel megváltozik, állítása szerint működésbe lép a dominóeffektus. Lásd: SARTORI, Giovanni: *Összehasonlító alkotmányelmélet: a kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*, Budapest, Akadémiai, 2003, 129–130. A 2010-ben megkezdődött brit államreform értelmében – a liberálisok forszírozása révén – a választási rendszer arányosítása is napirendre került, olyannyira, hogy erről népszavazást is tartottak 2011 májusában, amelynek eredményeképpen ugyanakkor a britek megtartották a sokat kritizált, nagy aránytalanságot eredményező egyszerű többségi választási rendszert. A klasszikus rendszer korrekciója tehát nemcsak a célok, hanem az azok elérésére hivatott eszközök tekintetében is felfedezhető, hiszen a képvisleti jelleg eddigi dominanciáját oldandó, a választási rendszer arányosítását a rendszertől meglehetősen idegen, de egyre inkább erősödő referendum intézményével kívánták szentesíteni.

9 LIJPHART, Arend: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984, 11–12. Miután számos esetben leszavazták James Callaghan miniszterelnök kisebbségi munkáspárti kormányát, végül 1979-ben ilyen bizalmatlansági indítvány döntötte meg.

10 Uo., 10–11. A paktum egészen 1978. szeptember 7-ig tartott, ezt követően viszont James Callaghan miniszterelnök tovább folytatta a kisebbségi kormányzást, egészen 1979 májusáig.

11 E testület ma már a kormányhoz kapcsolódó szerv (hivatala szervezettel a kormány egyik főosztálya), amelynek több száz fős tagjai többek között a korábbi és az aktuális kormányzati (kabinet)miniszterek, akik a miniszterelnök javaslatára élethossziglani kinevezést kapnak az uralkodótól. Lásd: CHRONOWSKI, i. m. 180.



egy miniszterelnök, huszonegy kabinetminiszter (ebből egy személy miniszterelnök-helyettes), valamint kilencvennyolc további miniszter.<sup>12</sup> Három kormánytagsági szint különíthető el. Az első a *Secretary of State*, amelyet a kabinetminiszterek többsége visel, akik miniszteriumi portfólióval rendelkeznek, ez a magyar terminológiában tehát a miniszteri szintnek felel meg. A második szint a *Minister of State*, ami az angol rendszerben a „junior” miniszter, a magyar terminológiában az államtitkárnak felel meg. A harmadik kormánytagsági funkció a *Parliamentary Under Secretary of State*, ami a hierarchiában a Minister of State alatt helyezkedik el. Ezt követi még egy negyedik, kormánytagok közé már nem sorolt kategória is, a *Parliamentary Private Secretary*, amely kapcsolatot tart a miniszterek és a parlamenti alsóház között. A szűkebb értelemben vett kormány (*kabinet*) a kormányfőn és helyettesén kívül csak a kabinetminisztereket foglalja magában, így ez általában egy húsz fő körüli létszámú testület, tagjai államtitkári kinevezést kapnak az államfőtől. A kontinentális szabályokkal szemben egyfajta angolszász sajátosság tehát, hogy egyfelől az államtitkári rang magasabb, mint a miniszteri rang, másfelől a kabinet tagja a legfőbb ügyész is.<sup>13</sup> A jelenlegi kabinet a miniszterelnökkel és a miniszterelnök-helyetessel együtt huszonkét fős. Érdekeség, hogy a kabinetkormány tagjai nem egyenrangúak, a kabinet taglétszáma pedig ugyan változhat, de a vonatkozó törvény szerint csak huszonkét fizetett tagja lehet.<sup>14</sup> A kabinetben ölt testet a kormány kollektív hatalma, ami biztosítja a törvényhozó és végrehajtó hatalom fúzióját, hiszen tagjai egyszerre a tárcák vezetői, illetve a parlamenti többség képviselői.<sup>15</sup> Mindez megnyilvánul a parlamenti ülésrendben is, hiszen a miniszterek hagyományosan az alsóház első padosaiban (*frontbencher*), míg a kormány megbízatás nélküliek a hátsó padosorokban (*backbencher*) foglalnak helyet. A kormánytagsághoz kötelező parlamenti képviselőiség szükséges, de legfeljebb kilencvenöt kormányzati miniszter lehet az alsóház (House of Commons) tagja.<sup>16</sup>

Az Egyesült Királyságban a végrehajtó hatalom feje – mint említettük – névlegesen az államfő, aki ezt a hatalmát a kabineten keresztül és annak tanácsára gyakorolja, vagyis a tényleges hatalom értelemszerűen a miniszterelnök kezében összpontosul. A kabinet legfőbb kontrollja a lojális (vagyis az uralkodó jogait és a kormányzat legitimitását nem támadó) ellenzék (Her Majesty's Loyal Opposition), amelynek a parlament mindkét házában van külön vezetője. A brit hagyományoknak megfelelően hivatalosan is működik *árnyékkormány* (Shadow Cabinet, Shadow Front Bench), amely a kormány formálisan működő (közjogi-sított) ellenzéki megfelelője. Ez tehát ugyanúgy alkotmányos szerv, az uralkodó iktatja be,

az ellenzéki párt rangidős, vezető egyéniségeiből áll, feladatuk között pedig alternatív kormányzati program kidolgozása is szerepel.<sup>17</sup> A mindenkor hivatalos árnyékkormány, vagyis az intézményesített ellenzék a kormány parlament előtti felelősségének érvényesítésében is kiemelt szerepet kap, ugyanis bizalmatlansági indítvány benyújtásakor Ófelsége ellenzéke más ellenzéki pártokkal szemben elsőbbséget élvez.<sup>18</sup>

## 2. A MINISZTERELNÖKRE VONATKOZÓ ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁS

Mint ahogyan az előző pontban említettük, a brit miniszterelnöki intézmény fejlődéstörténete egyet jelent magának a funkciónak a kialakulásával, hiszen joggal állítható, hogy a tisztesség angol gyökerű. Mielőtt tehát áttekintenénk a szabályokat, szokásokat, előbb szólnunk kell a brit miniszterelnöki pozíció előtörténetéről, amely tehát magának az intézménynek az előképe is egyben.

### 2.1. A brit miniszterelnöki intézmény előtörténete

A brit miniszterelnöki pozíció és megnevezés sokáig nem nyert elismerést a brit politikai gondolkodásban. Mintegy háromszáz év kellett ahhoz, hogy lassan és akadozva létrejöjjön és kifejlődjön. A korai „miniszterelnökök” – pontosabban a funkciónak megfelelő feladatokat ellátó személyek – a 18–19., de még a 20. század elején is vonakodtak e cím használatától, hivatalos elismerésétől, voltak, akik egyenesen „alkotmányellenesnek” minősítették. A később még említett, elsőnek tekintett miniszterelnök, Robert Walpole megtagadta annak használatát, és akként vélekedett, hogy ő nem emelkedik ki, nincs egyedül, a csak neki tulajdonított befolyás és döntés valójában a kormányé, egy ilyen cím voltaképp sértő lenne a többi miniszterre nézve, hiszen közöttük nincs érdemi különbség. A whig párti George Grenville – aki 1763–1765 között töltötte be ezt a funkciót – egyenesen szégyenletesnek, utálatosnak nevezte ezt a címet. A későbbiekben még ugyancsak említett Lord North – aki 1770–1782 között volt miniszterelnök – pedig még az is kifejezetten elutasította, hogy akár baráti vagy családi körben így nevezzék őt.<sup>19</sup>

A kezdetben még csak az uralkodó személyes tanácsadóiból, bizalmasaiból álló kabinet (Kabinettanács) ugyanakkor már a 18. század elején, a királlyal való találkozása előtt rendszeresen összeült, és ekkortól kezdve a kabinet legfontosabb vezetőjét „*első miniszternek*” (*prime minister*) nevezték.<sup>20</sup> Kiemelt szerep hárult a kincstári tisztviselőkre, akik közvetítettek a parlament és az uralkodó között, a kincstár feje pedig az említettek révén gyakorlatilag a kormány nem hivatalos vezetőjeként jelent meg. Ez a tradíció ma is visszaköszön az intéz-

<sup>12</sup> <https://www.gov.uk/government/how-government-works#how-government-is-run> [2013. 06. 24.].

<sup>13</sup> BORÓK György: Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere, *Pro Publico Bono Online*, Támpó Speciál, 2011, 8., 10. [http://www.propublicobono.hu/pdf/11-22-T%C3%81MOP-angol-2\[1\].pdf](http://www.propublicobono.hu/pdf/11-22-T%C3%81MOP-angol-2[1].pdf) [2013. 06. 24.].

<sup>14</sup> <https://www.gov.uk/government/ministers> [2013. 06. 24.]. Lásd: IMRE Miklós–KRISTÓ Katalin: *Az Egyesült Királyság közigazgatása = Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, szerk. SZAMEL Katalin, BALÁZS István, GAJDUSCHEK György, KOI Gyula, Bp., Complex Kiadó, 2011, 117–118. A kormányzati honlap összesen huszonnégy minisztériumot (angol terminológiával: ministerial departments) tüntet fel. Lásd erről: <https://www.gov.uk/government/organisations/> [2013. 06. 24.].

<sup>15</sup> ROSE, Richard: *Politika Angliában = Összehasonlító politológia*, szerk. ALMOND, Gabriel A., POWELL, G. Bingham Jr., STRØM, Kaare, J. DALTON, Russel. Bp., Osiris Kiadó, 2006, 242–245.

<sup>16</sup> CHRONOWSKI, i. m. 179.

<sup>17</sup> Uo., 190.

<sup>18</sup> KELLY, Richard: *Confidence Motion*, Library, House of Commons, 13 May 2013, 7. [www.parliament.uk/briefing-papers/SN02873.pdf](http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN02873.pdf) [2013. 06. 24.].

<sup>19</sup> LOW, Sidney: *The Governance of England*, London, T. Fisher Unwin, 1904, 156–157., illetve MARRIOTT, John Arthur Ransome: *English Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 1925, 88.

<sup>20</sup> MEZEY Barna–SZENTE Zoltán: *Európai parlamentarizmus- és alkotmánytörténet*. Bp., Osiris Kiadó, 2003, 518.

mény angol elnevezésében, hiszen a híres Downing Street 10. szám alatt található miniszterelnöki rezidencia ajtaján található sárga réztáblán ma is a „*The First Lord of Treasury*” (azaz a kincstár első lordja) kifejezés olvasható. Ez a cím utal a miniszterelnöki pozícióra egykoron jellemző, hosszú ideig tartó *párhuzamosságra*, hiszen a funkciót ellátó személynek még a 20. század első felében is be kellett töltenie egy másik, további tisztséget ahhoz, hogy fizetése legyen. A prime minister elnevezést először az 1905–1908 között hivatalban lévő Sir Henry Campbell-Bannerman viselte ténylegesen, de ez még nem jelentette egyúttal a miniszterelnöki funkció törvényi rangra emelését.<sup>21</sup>

A történetírás hivatalosan Robert Walpole-t tekinti az első miniszterelnöknek (1721–1742), vagyis az első olyan kormánytagnak, akinek meghatározó szerepe a mai kormányfőkre emlékeztet. Ő volt ugyanis az első, akinek gyakorlatilag azért kellett lemondania, mert elvesztette a parlamenti többség bizalmát, vagyis egyre világosabbá vált, hogy a mindenkori miniszterelnöknek már nemcsak a király, hanem a parlament bizalmát is élveznie kell. Noha Walpole időnként már formális kabinetüléseket is összehívott, illetve igyekezett fegyelmet is tartani a miniszterek között, mégsem ő választotta ki a kormánytagokat, akik nem is mondtak le, miután ő távozásra kényszerült. Emiatt gyakran inkább az idősebb William Pittet tartják a modern kormányfők előfutárának.<sup>22</sup> E történelem lényege megfogalmazható úgy is, hogy ekkor alakult ki, vagy óvatosabban fogalmazva, kezdett kibontakozni a miniszteri felelősség, vagyis a kormány parlament előtti felelőssége, ami egyúttal a modern parlamentarizmus kialakulását is jelenti. Ugyanakkor Walpole lemondása még csak egyszeri eset volt, a felelősség elve csak 1782-től kezdett tartóssá válni, amikor is Lord North lemondása már kifejezetten a király kívánsága ellenére történt. Ezt követően az uralkodó sokszor nem vagy csak nagyon korlátozott mértékben tudta érvényesíteni akarátát, ami ugyanakkor nem jelentette azt, hogy elvesztette volna jogát a miniszterelnök kinevezésére, inkább arra utalt, hogy tartósan nem tud kormányon maradni az, aki nem bírja a parlament bizalmát. Ezzel szemben viszont ekkortájt válik gyakorlattá, alkotmányos elvvé, hogy a miniszterelnöknek joga van indítványozni a királynál a parlament feloszlását és új választás kiírását.<sup>23</sup>

Az intézménnyel szembeni említett ellenérzéseket jól tükrözi, hogy egészen sokáig semmilyen hivatalos jogi (alkotmányos) elismerést nem kapott, egyetlen jogszabályban sem említődött meg. 1902-ben a hivatalban lévő angol miniszterelnök, Arthur Balfour egyik beszédében rámutatott hivatala státusának ellentmondására, vagyis arra a paradoxonra, hogy a miniszterelnöknek – mint miniszterelnök – nincs fizetése, nincs jogszabályban előírt feladata, megnevezése nem fordul elő törvényekben, ennek ellenére az alkotmányos hierarchiában mégis a legfontosabb helyet foglalja el. A miniszterelnök pozíciója először 1905-ben kapott egyfajta hivatalos elismerést, amikor is a közjogi címet, tisztségeket (hierarchiá-

ban) felsoroló rendeletben megnevezték.<sup>24</sup> Ekkorra a miniszterelnök már számos meghatározó jogosultságot szerzett. A brit miniszterelnöki intézménnyel foglalkozó brit történész, Peter Hennessy könyvében kiemeli, hogy a miniszterelnök 1870-re kizárólagos jogot szerzett arra, hogy összehívja a kabinet üléseit, 1881-re – a később még említett Prime Minister's Questions előzményeként – bevezették a parlamentben a miniszterelnöktől való kérdés lehetőségét, 1903-ra pedig már abszolút jogot kapott arra is, hogy elmozdítsa hivatalából a minisztereket.<sup>25</sup> A Lordok Házának (Houses of Lords) visszaszorítását eredményező 1911-es reform még tovább növelte a hatalmát, de magasabb szintű jogi elismerést ekkor még továbbra sem kapott. Erre egészen 1917-ig kellett várni, ekkor születik meg ugyanis az első olyan törvény a brit parlamentben, amelyben először hivatalosan megemlíti a tisztséget. A jogszabály jelentősége ugyanakkor meglehetősen csekély, hiszen ezzel „mindössze” csak egy vidéki rezidenciát biztosítottak a miniszterelnök számára, amely egyébként még ma is eként funkcionál. Egy évvel később, 1918-ban viszont fontos elemmel bővült a miniszterelnök „repertoárja”, Hennessy szerint ugyanis ekkor kapta meg ténylegesen azt a már említett, korábban is létező funkciót, hogy kérvényezze az uralkodónál a parlament feloszlását, kiváltva ezzel új választás tartását.<sup>26</sup> Ez már kétségtelenül figyelemre méltó változás volt, de a funkció hivatalos státusához az igazi alapot még ez sem teremtette meg. A valódi és egyértelmű jogi elismerésre az 1917-es első törvényi megjelenéshez képest húsz évvel később, 1937-ben került sor, amikor is a koronaminiszterekről szóló törvényben lefektetik, hogy hivatalosan is fizetés – nevezetesen tízezer font – jár annak a személynek, aki egyszerre tölti be a Kincstár első lordjának „hivatalát” és a miniszterelnök egyedülálló, politikai jellegű „pozícióját”.<sup>27</sup> A törvény megalkotásával voltaképp révbe ért a brit miniszterelnöki intézmény több évszázadon keresztül tartó evolúciós fejlődése.

## 2.2. A miniszterelnök mandátuma

Mint az előző bevezetésben olvasható, a miniszterelnöki funkció csak hosszú idő után, 1937-ben kapott hivatalosan is érdemi jogi elismerést, azonban a későbbiekben sem került sor az intézmény átfogó jogi szabályozására, amely egységes szerkezetben összefoglalta, kodifikálta volna működésének szabályait, így ezeket alkotmányos szokások, hagyományok, illetve az általános közmegegyezés elvei rendelik keretek közé. A fentiek alapján a brit kormányfő mandátumának keletkezését is az alkotmányos tradíciók határozzák meg. A királynő – elvileg saját belátása szerint dönthet a miniszterelnök személyéről, de – a szokásjog alapján az

<sup>24</sup> LOW, i. m. 155., illetve MARRIOTT, i. m. 85.

<sup>25</sup> HENNESSY, Peter: *The Prime Minister. The Office and Its Holders since 1945*. London, Penguin, 2001, 48–49., illetve BLICK, Andrew–JONES, George: *The Institution of Prime Minister*. 1 January 2012. <https://history.blog.gov.uk/2012/01/01/the-institution-of-prime-minister/> [2013. 06. 24.].

<sup>26</sup> Uo., 49.

<sup>27</sup> Chequers Estate Act 1917 (lásd: [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1917/55/pdfs/ukpga\\_19170055\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1917/55/pdfs/ukpga_19170055_en.pdf) [2013. 06. 24.]), illetve Ministers of the Crown Act 1937 (lásd: <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/m06.pdf> [2013. 06. 24.]). Utóbbi törvény értelmében az ellenzék vezetője is hivatalos elismerést (fizetést) kapott, nevezetesen kétezer fontot.

<sup>21</sup> *Brit kormányfők: az elsők*, Múlt-kor történelmi portál, 2012. május 8. [http://www.mult-kor.hu/20120508\\_brit\\_kormanyfok\\_az\\_elsok](http://www.mult-kor.hu/20120508_brit_kormanyfok_az_elsok) [2013. 06. 24.].

<sup>22</sup> MEZEY, SZENTE, i. m. 220–221., 518–519. Ezt akkortájt úgy fogalmazták meg, hogy Walpole volt az első miniszter, akit a király adott a népnak, Pitt pedig az első, akit a nép adott a királynak. Az első modern miniszterelnöknek gyakran Lord Charles Greyt, a 2. Earl Greyt (1830–1834) nevezik.

<sup>23</sup> Uo., 519., 222–224.

alsóházban legnagyobb támogatottságú (többséget szerzett győztes) párt vezetőjét kéri fel kormányalakításra, majd nevezi ki miniszterelnöknek.

Mivel a kormánytagság előfeltétele a parlamenti képviselőség, ez vonatkozik a testület vezetőjére is. 1920-tól a miniszterelnökké válás elfogadott követelménye az alsóházi tagság. Elvileg a felsőházi tagság is megfelelő lenne, ez ma sincs kizárva (vagyis nem választott képviselőből – lord – is lehetne brit kormányfő), ugyanakkor két eset is rávilágít arra, hogy a gyakorlatban ez már nem elegendő. 1923-ban Lord Cruzon a Houses of Lords tagjaként nem lehetett kormányfő, 1963-ban pedig Lord Home – egy akkor született törvény értelmében – a lordok közül, nem sokkal hivatalának átvétele után, a képviselőkhöz ült át a megbízatás elnyerése érdekében. Utoljára tehát 1902-ben fordult elő, hogy a Lordok Házából jött a miniszterelnök, aki Robert Gascoyne-Cecil, Salisbury harmadik őrgrófa volt.<sup>28</sup>

A miniszterelnök kinevezése tehát egyértelműen az alsóházi erőviszonyok függvénye. Ugyanakkor, ha a választások nyomán nem magától értetődő az eredmény, a kormányalakítási megbízás jelzett alkotmányos konvenciója relativizálódik, de még ekkor sem teljesezik ki az uralkodó mérlegelési joga.<sup>29</sup> Az egyszerű többségi választási rendszer ellenére előfordulhat ugyanis, hogy egyik párt sem szerez abszolút többséget az alsóházban. Ekkor az a szabály, hogy a régi miniszterelnök marad hivatalban, és kap esélyt arra, hogy a kormányzáshoz szükséges támogatást felmutassa maga mögött, és adott esetben koalíciós tárgyalásokat kezdeményezzen. Noha ez meglehetősen ritka az Egyesült Királyság történetében, mégis találhatunk példákat ilyen bizonytalan szituációra. 1931-ben például vitát váltott ki az államfő döntése, ugyanis a Munkáspárt egy részének véleménye ellenére elfogadta Ramsay Macdonaldnak a nemzeti kormány létrehozására tett javaslatát. 1974-ben egyik párt sem szerzett többséget, ekkor azonban a fentiektől eltérően a konzervatív Edward Heath addigi miniszterelnök nem várta meg az új parlament megalakulását, hanem – a liberálisokkal folytatott háromnapos koalíciós tárgyalások kudarca után – még előtte lemondott. Tehát az sem feltétlenül kötelező szabály, hogy bizonytalan erőviszonyok esetén az új parlament felállása után előbb az addigi kormányfő próbálkozzon. A kormányalakítási megbízatás adása akkor is problémás lehet, ha nem egyértelmű, hogy a győztes párton belül kinek van többségi támogatottsága. 1957-ben például az váltott ki vitát, hogy a választásokat megnyerő Konzervatív Párton belül – a végül kinevezett – Herold Macmillan vagy egy másik pártvezető, Rab Butler mögött sorakozik fel a párt többsége.<sup>30</sup>

Végül meg kell említeni a legfrissebb példát is, hiszen a 2010-es parlamenti választások eredményeképpen 1974 után harminchat évvel ismét patthelyzet állt elő, vagyis a két legnagyobb támogatottságú párt egyike sem tudott abszolút többséget szerezni. Gordon Brownnak a megerősödött liberálisokkal folytatott sikertelen tárgyalását követően a királynő a konzervatív David Cameront kérte fel kormányalakításra, aki a liberálisokkal kötött hi-

28 SURÁNYI Róbert: *Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága = Európai politikai rendszerek*, szerk. KARDOS József, SIMÁNDI Irén, Bp., Osiris Kiadó, 2004, 531., illetve <https://history.blog.gov.uk/2013/04/24/prime-ministers-in-the-house-of-lords/> [2013. 06. 24.].

29 Utoljára 1834-ben tett kísérletet az uralkodó arra, hogy a parlamenti többség ellenére adjon kormányalakítási megbízatást.

30 SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Bp., Osiris Kiadó, 2006, 172.

vatalos megállapodás értelmében hetven év után – utoljára 1940-ben született hasonló meg egyezés, nem számítva a korábbiakban már említett, 1977–78 közötti, koalíciónak nem, csak együttműködésnek tekinthető, ún. „lab-lib-paktumot” – ismét koalíciós kormányt alakított az Egyesült Királyságban.

Látható tehát, hogy ha bizonytalan a helyzet, akkor fő szabály szerint előbb az addigi miniszterelnök kap lehetőséget a megegyezésre, ha ez sikertelen, akkor a másik jelölt próbálkozhat. Amennyiben ez sem vezetne eredményre, akkor vagy kisebbségi kormányzás következhet, vagy kezdeményezni lehet a parlament feloszlását. Mint a korábbiakban említettük, a háborút követően a hetvenes években két eltérő alkalommal is (1974. március–október, illetve részben 1976–79 között) kisebbségi munkáspárti kabinet volt hivatalban.<sup>31</sup>

A miniszterelnök mandátuma kapcsán jelezni kell, hogy annak megszűnése értelemszerűen több okból is lehetséges. E szerint tehát új miniszterelnök kinevezésére van szükség a korábbi kormányfő halála, előrehaladott életkora, lemondása, a kormányval szemben kifejezett bizalmatlanság esetén, az általános választások eredményeképpen, illetve, ha a kormánypárt új elnököt választ.<sup>32</sup>

Fontos szabály, hogy a brit kormányfő megbízatásának elnyeréséhez nincs szükség parlamenti (bizalmi vagy ún. investitúra-) szavazásra a miniszterelnök kinevezése előtt/után. A mandátum hossza igazodik a parlamenti ciklushoz, ugyanakkor ebben a tekintetben jelentős változásokat eredményezett a 2011-es reform. Eddig ugyanis a mandátum hosszának pontos megjelölésére a *legfeljebb öt év* kifejezés volt a megfelelő, vagyis a miniszterelnök – mint majd később látni fogjuk – korlátlanul kezdeményezhette a parlament feloszlását. Az új reform következtében viszont a továbbiakban határozott idejű parlament fog működni az Egyesült Királyságban. Minden ötödik év májusának első csütörtökjén fő szabály szerint választásokat tartanak, a voksolás napját megelőző tizenhetedik munkanapon pedig automatikusan feloszlik a parlament. A jövőben a miniszterelnök tehát már nem fogja tudni kényekedve szerint feloszlítani idő előtt a parlamentet, hanem csak meghatározott esetekben lesz erre jogosultsága, tehát mandátumának hossza ettől kezdve – igazodva a parlament mandátumához – fő szabály szerint *fix öt év*.<sup>33</sup>

Végül ezen alfejezetben röviden szólnunk kell még a kormányfő helyettesítésének kérdéséről.<sup>34</sup> A brit alkotmányjog formális értelemben nem ismeri el ezt a címet (a hivatal az aktuális betöltő személye szerint változik), ezért a poszt mindenkori ellátójának – akárcsak egykoron a miniszterelnöki tisztség esetében – egy másik tisztséget is be kell tölteni ahhoz,

31 LIJPHART, i. m. 11., illetve *Twentieth Century Prime Ministers and their Governments*, Parliamentary Information List, 25 March 2013. [www.parliament.uk/briefing-papers/SN05650.pdf](http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05650.pdf) [2013. 06. 24.]. 1974 márciusában a Harold Wilson vezette munkáspártiak 301, a konzervatívok 297, a liberálisok 14 mandátummal rendelkeztek az akkori, további 23 mandátummal együtt összesen 635 mandátumból. A Munkáspárt tehát bár győzött, de nem szerzett abszolút többséget. Az 1974. októberi választásokat követően is csak négyfős többséget szerezve maradt tovább Wilson miniszterelnök 1976 áprilisáig.

32 CHRONOWSKI, i. m. 189.

33 Fixed-term Parliaments Act 2011. <http://services.parliament.uk/bills/2010-12/fixedtermparliaments.html> [2013. 06. 24.]. A parlament feloszlásának új szabályairól lásd a 2.6.2. alfejezetet.

34 A miniszterelnök-helyettes hivataláról lásd: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN04023> [2013. 06. 24.].

hogy valódi jogi státusszal, fizetéssel rendelkezzen.<sup>35</sup> Gyakran az ún. *első államtitkár* (First Secretary of State) tisztségével kötötték össze a miniszterelnök-helyettesi pozíciót, de bel- és külügyminiszter is ellátta már. Az alkotmányos szokásoknak megfelelően a miniszterelnök-helyettes is a királynő nevezi ki, a kormányfő javaslatára. Maga a pozíció nem állandó tisztség, vagyis a miniszterelnök döntésén múlik, hogy be van-e töltve. Az 1945 óta eltelt hatvanöt évből közel a fele, összesítve mintegy harminc év telt el úgy, hogy nem volt kijelölt helyettes.<sup>36</sup> A miniszterelnöki megbízatás idő előtti megszűnése esetén nem automatikusan lesz belőle kormányfő, hiszen ez korlátozná az uralkodó kinevezési hatáskörét. A háború óta mindössze kétszer fordult elő, hogy a miniszterelnök-helyettesből miniszterelnök lett.<sup>37</sup> A helyettes a kormányfő akadályoztatása esetén nem veszi át annak hatásköreit (például nem oszthatja fel a parlamentet), főként a hivatalos feladatoknál helyettesíti, például az ún. miniszterelnöki kérdések (Prime Minister's Questions) megválaszolásánál.<sup>38</sup>

### 2.3. A miniszterelnök felelőssége

Korábban említettük, hogy a miniszteri felelősség elve már a 18. század második felében, az 1780-as évek tájékán kezdett kibontakozni, meghonosodni, majd tartóssá válni. A 19. század első felében meginduló, Jeremy Bentham, James Mill és fia, John Stuart Mill által fémjelzett reformfolyamat célkitűzése az volt, hogy a közigazgatást a parlament alá rendeljék, és alapelveként váljon a kabinetminisztereknek az intézkedéseikért való kollektív felelőssége. Az 1832-es reformtörvény révén ez meg is valósult, a brit alkotmányosság szilárd alapkövévé vált az a szokásjogi tétel, hogy a mindenkori kormány kollektív felelősséggel tartozik a parlamentnek. Ennek révén a 19. század második felében a parlament aktívan ellenőrizte a végrehajtó hatalmat, amit kétféleképpen is megnyilvánult. Egyfelől mintegy harmincöt év alatt tíz kormány is megbukott, másfelől szokásjoggá vált az is, hogy a parlament bármely minisztert felelősségre vonhasson hivatalának tévedései miatt. Erre 1855-ben az szolgáltatta az első példát, hogy az egyik miniszter ilyen okok miatt lemondott.<sup>39</sup>

A történeti szokásokat, hagyományokat a brit közjogi fejlődés megtartotta, hiszen ma is elmondható, hogy a brit kormány kollektív felelősséggel tartozik a parlamentnek (alsóházaknak), az egyes miniszterek pedig (elvileg) egyénileg is viselnek felelősséget. Alkotmányos szokás tehát, hogy a bizalmi szavazás elvesztése, illetve sikeres bizalmatlansági indítvány ese-

tén az egész kormánynak le kell mondania.<sup>40</sup> Fentebb jeleztük, hogy a kormánynak a hetvenes években megszaporodott parlamenti faskói után az vált íratlan szabállyá, hogy mindez csak *kifejezett bizalmatlanság* esetén érvényes.

A miniszterelnök kivételesen felfüggesztheti a kormány kollektív felelősségét. Erre 1975-ben akadt példa, amikor is a miniszterek saját belátásuk szerint dönthettek az Európai Közösségben való maradás kapcsán rendezett népszavazáson.<sup>41</sup> Ez kivételesnek tekinthető, ugyanis a kollegialitásnak fontos vetülete, hogy a kabinet tagjai kötelesek a kormány döntéseivel azonosulni, azt nem kritizálhatják, és nem értelmezhetik eltérően, még ha nem is értenek vele egyet.<sup>42</sup>

A miniszterek említett egyéni felelőssége kétirányú, hiszen egyfelől kiterjed tárcájuk politikájára, igazgatására, másfelől személyes vezetői tevékenységükre és magatartásukra is. Ugyanakkor e tekintetben meglehetősen bizonytalanok az alkotmányos szokások, ugyanis elvileg külön-külön is megbuktathatóak a miniszterek, a lemondás elfogadása viszont a kormányfő döntésén múlik. Az sem egyértelmű, hogy jogi vagy politikai jellegű felelősségről van-e szó. Előbbi álláspont szerint a miniszter mint közszolgálati vezető tartozik felelősséggel tevékenységéért, utóbbi szerint viszont nincs olyan konvenció, amelynek alapján például túlkapás, visszaélés stb. miatt köteles lenne távozni. A magatartásért viselt etikai felelősség ezért relevánsabbnak tekinthető, hiszen számos példa volt arra, hogy a nyilvánosság nyomására ilyen okból távozott az adott tárcavezető.<sup>43</sup>

A BBC egyik korábbi kimutatása szerint 1945 óta huszonhárom bizalmatlansági indítványra, illetve három bizalmi szavazásra került sor az Egyesült Királyságban.<sup>44</sup> Utóbbira példaként az 1993. július 23-ai, John Major miniszterelnök által, a maastrichti szerződés „szociális jegyzőkönyvével” kapcsolatosan kezdeményezett szavazás említhető, amelyet végül (339–299 arányban) megnyert a kormányfő, szabad utat engedve a szerződés ratifikálásához.

Az ország történetében a 18. század második felétől több sikeres bizalmatlansági indítványt tartanak számon. Mint fentebb említettük, az első bizalmatlansági indítványra a brit – és az egyetemes – történelemben 1782-ben, Lord North kormányfővel szemben került sor.<sup>45</sup> A 19. század több sikeres esetét követően a múlt században három bizalmmegvonás történt. 1924-ben mindjárt két alkalommal is, januárban a konzervatív Stanley Baldwin, októberben pedig az első munkáspárti kormányfővel, Ramsay MacDonalddal szemben. Mindkét esetben meggyőző fölénnyel voltak többségben az „igen” szavazatok. Előbbit a

35 A jelenlegi miniszterelnök-helyettes, a liberális párt vezetője, Nick Clegg, aki egyúttal a Lord President of the Privy Council tisztséget is betölti, emellett ő az alkotmányos és politikai reformért felelős miniszter is.

36 Hivatalosan nem volt betöltve a tisztség 1955–1962, 1963–1979, 1990–1995, illetve 2007–2010 között. Lásd erről ugyancsak: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN04023> [2013. 06. 24.].

37 Winston Churchill első miniszterelnöksége idején (1942–1945 között) a munkáspárti Clement Attlee volt a helyettes, aki a koalíció felbomlását követő választások megnyerése után vált kormányfővé. Churchill második miniszterelnöksége alatt (1951–1955) pedig végig a konzervatív Anthony Eden volt a helyettes, akiből Churchill lemondása után lett kormányfő.

38 [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/82118.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/82118.stm) [2013. 06. 24.]. A feladatairól lásd még: <http://www.dpm.cabinetoffice.gov.uk/deputy-prime-minister/role-and-responsibilities> [2013. 06. 24.].

39 IMRE, KRISTÓ, i. m. 101–102.

40 CHRONOWSKI, i. m. 179–180, 190.

41 SURÁNYI, i. m. 531.

42 CHRONOWSKI, i. m. 179–180, 190–191.

43 Uo., 190–191.

44 [http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/bbc\\_parliament/3434507.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/bbc_parliament/3434507.stm) [2013. 06. 24.]. Ugyanakkor a brit parlament elektronikus könyvtári felületéről elérhető 2013. májusi dokumentum egy 2000-ig terjedő összeállításra hivatkozik, amely ehhez képest némileg eltérő (több) esetet tart számon. Lásd: KELLY, i. m.

45 MEZEY, SZENTE, i. m. 222–223., illetve: <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers/frederick-north> [2013. 06. 24.].



kormány(fő) lemondása, utóbbit pedig már a parlament feloszlata követett.<sup>46</sup> Legutóbb 1979-ben szavaztak sikerrel ilyen indítványról a brit parlamentben. Ekkor a munkáspárti James Callaghnal szemben rendkívül szoros eredménnyel (311–310 arányban) megvonták a bizalmat.<sup>47</sup> Az ezáltal kikényszerített választáson Margaret Thatcher győzedelmeskedett. A hetven év után, 2010-ben felálló koalíció okán az együttműködésben keletkező esetleges feszültségek, súrlódások következtében most ismét releváns kérdésnek tekinthető a parlament bizalmának élvezése.

#### 2.4. A miniszterelnök jogköre, főbb feladatai

Az Egyesült Királyság miniszterelnökének összes feladatát, jogkörét, jogosítványát oldalon keresztül lehetne ismertetni, már csak azért is, mert ezeket meglehetősen nehéz elkülöníteni (függetleníteni) a kormány hatásköreitől. Így valójában a kormány és a kormányzati irányítás teljes működését kellene átfogóan bemutatnunk, amire jelen keretek között nincs lehetőség. A részletekbe menő áttekintés ugyanakkor talán felesleges is, hiszen az egyes kormányfők hatáskörei – országoktól függetlenül – értelemszerűen jelentős mértékű átfedésben vannak, tehát nem vagy nem feltétlenül a feladat- és jogkörök formális leírása ad tájékoztatást egy adott ország miniszterelnökének szerepéről, politikai-hatalmi karakteréről. E helyütt ezért csak néhány mondatban foglaljuk össze a brit miniszterelnök tevékenységének legfontosabb elemeit, sajátosságait, koncentrálna arra, hogy az alkotmányos szabályok és konvenciók konkrétan mit rögzítenek, illetve milyen íratlan szokásokat kristályosítottak ki.

A brit miniszterelnöki intézmény a kormányzati rendszer jellegéből fakadóan a legfontosabb politikai entitás, amely de facto a végrehajtó hatalom, illetve az alsóházi parlamenti többség vezetője. A végrehajtó hatalom – mint említettük – formálisan az uralkodó kezében van, aki érdemi előjogainak (egykori prerogatíváinak) jelentős részét a miniszterelnök útján gyakorolhatja. A parlamentáris kormányzati rendszer logikájának megfelelően tehát ténylegesen a kormány(fő) dönt például háború és béke kérdésében, kiterjedt kinevezési jogokkal rendelkezik, és általában a jogalkotás meghatározása is a kezében van.<sup>48</sup> A 2011-es reformig formálisan a királynő, de ténylegesen a mindenkor brit miniszterelnök döntött a parlamentfeloszlátás kérdésében is. Ebben a tekintetben viszont David Cameron és kormánya önkorlátozást gyakorolt, amire a későbbiek folyamán még visszatérünk. A brit kormányfő miniszterelnöki funkciójával egyetemben, szokásjogi alapon – a kincstár első lordja (The

First Lord of Treasury) cím mellett – egyben mindig betölti a közszolgálati miniszteri tisztséget (Minister for the Civil Service) is.<sup>49</sup>

A miniszterelnök irányítja és koordinálja az egész kormányzat tevékenységét, ő jelöli ki a politika irányát. Így a saját választása alapján ő tesz javaslatot az uralkodónak a kormány tagjainak (helyettesének) kinevezésére, illetve a későbbiekben teljesen korlátlanul – parlamenti jóváhagyás nélkül – maga határozhatja meg kormányának személyi és szervezeti kérdéseit. Hatalmának korlátait elsősorban pártja, illetve a közvélemény (nyilvánosság) képezi. Döntése határozza meg, hogy mely minisztériumok válnak a szűk értelemben vett kabinet részévé, ezáltal kijelölve a hangsúlyosabb területeket. A kabinet (jelenleg csütörtöki, korábban keddi) ülésein természetesen a miniszterelnök elnököl, ő állapítja meg a napirendet, és ő foglalja össze az elmondottakat, szavazásra pedig csak ritkán kerül sor. Alkotmányos tradíció, hogy a miniszterelnök a parlamentben meghatározott rendszerességgel és keretek között (jelenleg szerdánként) megválaszolja a hozzá intézett kérdéseket (ez a *Prime Minister's Questions*). Ez a brit politikai kultúra szerves része, és rendszerint a nyilvánosság nagy érdeklődése mellett zajlik.<sup>50</sup>

#### 2.5. A brit miniszterelnök háttérapparátusa

Európában, de talán bárhol a világban a miniszterelnök háttérapparátusa, szűk értelemben vett „intézménye”, annak szervezete és működése minden országban egyre nagyobb befolyást gyakorol e funkció jellegére, karakterére. Nincs ez máshogy az Egyesült Királyságban sem, ahol a miniszterelnök híres hivatala, a Downing Street 10. története összefügg magának a miniszterelnöki funkciónak a létrejöttével. A már említett első miniszterelnök, Robert Walpole – aki az ország történetének azóta is leghosszabb ideig, mintegy huszonegy éven keresztül regnáló miniszterelnöke volt – ugyanis 1735-ben csak úgy fogadta el a II. György által felajánlott rezidenciát, hogy azt ne ő személyesen, hanem maga a funkció, a First Lord of Treasury, vagyis a mindenkor brit miniszterelnök kapja meg. Ennek köszönhető, hogy immáron lassan háromszáz éve a Downing Street 10. a brit miniszterelnök rezidenciája.<sup>51</sup>

A brit miniszterelnök háttérapparátusa duális szerkezetű, amely noha formálisan két részből, mégis egységes irányítás alatt áll. Elkülöníthető egymástól a kormányfő munkáját közvetlenül támogató miniszterelnöki hivatal (*Prime Minister's Office*, PMO, Downing Street 10.), illetve a kormányzati koordinációért felelős, az évek során egyre inkább ugyancsak a miniszterelnök szolgálatában álló Kabinetiroda (*Cabinet Office*, CO, Whitehall 70.). A szak-

46 Az első munkáspárti brit miniszterelnök tehát 1924-ben egy sikeres bizalmatlansági indítvány révén került hivatalba. Érdekesség, hogy az első munkáspárti miniszterelnök ahogy jött, úgy is ment, ugyanis nemcsak érkezett sikeres bizalmatlansági indítvány révén, hanem emiatt is távozott, ráadásul még ugyanabban az évben. A munkáspárti MacDonald ugyanis – mint látható – már 1924 októberében elbukott, utóda pedig újra a konzervatív Stanley Baldwin lett. Ugyanakkor 1929-től 1935-ig ismét MacDonald a miniszterelnök, akit furcsamód 1935–37 között újra Baldwin követett a miniszterelnöki székben, tehát 1923 és 1937 között, mintegy 14 éven keresztül voltaképp egymás kezébe adták a Downing Street 10. kilincset. Lásd a cseréről: *Twentieth Century Prime Ministers and their Governments*, Parliamentary Information List, 25 March 2013. [www.parliament.uk/briefing-papers/SN05650.pdf](http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05650.pdf) [2013. 06. 24.].

47 KELLY, i. m. 9–11.

48 BORÓK, i. m. 9–10.

49 CHRONOWSKI, i. m. 190.

50 Uo., 190., illetve ROSE, i. m. 238–242., valamint a Prime Minister's Questions intézményéről bővebben lásd: COE, Jonathan–KELLY, Richard: *Prime Minister's Questions*, Library, House of Commons, 6 October 2009. [www.parliament.uk/briefing-papers/SN05183.pdf](http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05183.pdf) [2013. 06. 24.].

51 <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers/robert-walpole> [2013. 06. 24.]. A Downing Street 10. épületét a miniszterelnökök hol igénybe vették, hol nem. 1902 óta, Arthur Balfour kormányfővé való kinevezésétől funkcionál folyamatosan a mindenkor brit miniszterelnök rezidenciájaként. FEHÉR Zoltán: A kormányzás háttérintézményei: Amerikai és európai példák – I. rész. *Politikatudományi Szemle*, 2002/3–4. sz., 53. Érdekesség, hogy az épület az utca 1779-es átszámozásáig az 5. számot viselte. Lásd bővebben a rezidencia történetéről: <https://www.gov.uk/government/history/10-downing-street> [2013. 06. 24.].



irodalom szerint e szervek képezik a brit végrehajtó hatalom magját, amelyet a britek informálisan gyakran a kormányzat középpontjának (Centre of Government) neveznek.<sup>52</sup>

Az 1832–1916 között érvényesülő, decentralizált kormányzati működéssel és erős miniszteri önállósággal jellemezhető klasszikus *kabinetkormányzás* időszakában a miniszterelnökök még csak egy csekély jelentőségű, személyes titkárság (*Private Office*, vagyis „magániroda”) segítette. A parlament kormány általi ellenőrzésének erősödésével a 19. század második felétől fokozatosan kialakult az ún. *miniszterelnöki kormányzás*, ahol egyre meghatározóbb szerepe lett a kormányfőnek, a kormányülések formalizálódtak, létrejött a kormányüléseket előkészítő, a tárcákkal kapcsolatot tartó kabinettitkárság. A központi közigazgatást – vagyis a kormányzati negyedként is számon tartott Whitehallt – 1914-től centralizálták, 1916-ban alakult meg a Cabinet Office, illetve a Prime Minister’s Office is, amelynek alapja az említett Private Office volt. A második világháború idején Winston Churchill idejére a kabinetkormányzás utolsó maradványai eltűntek, Margaret Thatcher, majd később Tony Blair pedig még tovább erősítette és növelte a kormány központi hivatalát és a miniszterelnök titkárságát is.<sup>53</sup>

Az elmúlt két évtizedben a miniszterelnök háttérapparátusa számos reformon esett át.<sup>54</sup> Ami a két említett szervezet jelenlegi struktúráját illeti, a kormányzati honlap tájékoztatása szerint a Kabinetirodán jelenleg (2013. június) tizenegy fontosabb vezető személy emelhető ki. A miniszterelnök és a politikai és alkotmányos reformért felelős miniszterelnök-helyettes mellett további négy miniszter kapott kinevezést a szervezetben: a kabinetirodát vezető miniszter, aki egyúttal a pénzügyminiszter második helyettese (Minister for Cabinet Office and Paymaster General); a kormányzati politikáért felelős miniszter (Minister for Government Policy); a civil társadalomért felelős miniszter (Minister for Civil Society); a politikai és alkotmányos reformért felelős miniszter (Minister for Political and Constitutional Reform), aki a szakterületért felelős miniszterelnök-helyettest támogatja. Ezen túl további három tárca nélküli miniszter, a Kabinetiroda államtitkára (Minister of State for Cabinet Office), illetve az egyik részleget, a Policy Unitot vezető parlamenti államtitkár (Parliamentary Secretary) is dolgozik a szervezetben.<sup>55</sup> A Cabinet Office a központi honlap tájékoztatása szerint összesen 2050 főt foglalkoztat. Fő feladatai – többek között – a hatékony kormányzati működés több szempontú támogatása, összkormányzati koordináció és stratégiaalkotás, amelyeken túl néhány kiemelt szakpolitikai területtel is foglalkozik, mint például a már említett alkotmányos és kormányzati reform, a közszolgálat korszerűsítése, a kormányzati adatok átlátható és transzparens közzététele vagy a szervezetileg is integrált nemzetbiztonság és hírszerzés támogatása.<sup>56</sup>

A miniszterelnök hivatala, a Prime Minister’s Office jelenlegi működésének vonatkozásában három fontos vezető emelhető ki. Egyfelől a *Principal Private Secretary to the Prime*

*Minister*, aki voltaképp a hivatal vezetőjének tekinthető. A másik személy a *Cabinet Secretary* (a kabinet főtitkára), aki 2012-ig hagyományosan egyúttal a Brit Közszolgálat vezetője is volt, ezt követően a két tisztséget különválasztották. A mindenkori, illetve a jelenlegi Cabinet Secretary semlegességét jól tükrözi, hogy megelőzően a korábbi miniszterelnökkel is együtt dolgozott (az előbbi, illetve a következőkben említett tisztséget együttesen betöltve, igen komoly tisztségben), ami az új miniszterelnök számára nem volt hátrányos tényező. A harmadik tisztség a *Chief of Staff* (kabinetfőnök), amely a miniszterelnök hivatalának működésére vonatkozó szervezeti és személyzeti hatáskörök révén az egyik legjelentősebb nem miniszteriális pozíció az Egyesült Királyságban. A Mirror újság a tisztség betöltőjét egyenesen az Egyesült Királyság leghatalmasabb, nem választott emberének nevezi.<sup>57</sup>

A hivatal közvetlenül a miniszterelnök tevékenységéhez kapcsolódó feladatokat végez, ezt tükrözi a felépítése is. A honlapon közzétett 2010. májusi struktúra szerint szervezetileg öt részlegre tagolódik. Az egyik az igazgató (Director) vezette, fentebb már említett *Principal Private Secretary to the Prime Minister*, amely hagyományosan a miniszterelnök és a kormányzati adminisztráció közötti kapcsolattartást támogatja. A kormány megalakulásakor e szervezeti egység alatt öt titkárság, köztük például a beszédírói feladatokat ellátó részleg található, élükön helyettes igazgatóval (Deputy Director). A hivatal másik végrehajtásra összpontosító szervezeti egysége a *Head of Implementation Unit*, élén ugyancsak igazgatóval, amely alatt két helyettes igazgató működik. A harmadik a szintén igazgató vezette szóvivői részleg, amely alatt szintén két helyettes igazgató található: a kommunikációs helyettes igazgató, illetve a helyettes szóvivő. A következő szervezeti egység a stratégiai csoport, élén helyettes igazgatóval. Végül az operatív vezetési irodát kell megemlíteni, élén ugyancsak helyettes igazgatóval.<sup>58</sup>

A brit miniszterelnök háttérapparátusa tehát két nagy szerkezeti egységből áll, amelyeknek a felépítése, szervezete és működése, az egyes tisztségek jogkörei, feladat- és hatáskörei az utóbbi két évtizedben folyamatosan változtak és alakultak. Tekintettel az innen koordinált, folyamatosan zajló alkotmányos és politikai reformra, e fejlődési folyamat valószínűleg még nem zárult le a háttérapparátust illetően sem.

## 2.6. A miniszterelnök viszonya más alkotmányos intézményekkel

Végezetül az alábbiakban röviden megnézzük, hogy a brit miniszterelnöki intézmény hogyan kapcsolódik a politikai és a kormányzati rendszer főbb intézményeihez, úgymint az ál-

52 FEHÉR, i. m. 37–38, 56., illetve KRISTÓ Katalin: A miniszterelnöki háttérapparátus Nagy-Britanniában, *Pro Publico Bono Online*, Támop Speciál, 2011, 1, 5–6., 15. [http://www.ppb.mk.uni-nke.hu/downloads/lapszamok/2011-1/tanulmanyok/Kristo\\_Katalin\\_2.pdf](http://www.ppb.mk.uni-nke.hu/downloads/lapszamok/2011-1/tanulmanyok/Kristo_Katalin_2.pdf) [2013. 06. 24.].

53 FEHÉR, i. m. 50–54., illetve <http://www.nationalarchives.gov.uk/records/research-guides/pm-office.htm> [2013. 06. 24.].

54 Erről lásd bővebben: KRISTÓ, i. m.

55 <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office> [2013. 06. 24.].

56 <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about> [2013. 06. 24.]

57 GREGORY, Andrew: *The most powerful unelected man in Britain... and you will never have heard of him*, Mirror, 5 March 2012. <http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/sir-jeremy-heywood-the-most-powerful-751584> [2013. 06. 24.]. A Prime Minister’s Office tisztségeit illetően lásd: Guide to 10 Downing Street, *The House Magazine*, 30th April 2012. [http://politicshome.com/uk/article/52464/guide\\_to\\_10\\_downing\\_street.html](http://politicshome.com/uk/article/52464/guide_to_10_downing_street.html) [2013. 06. 24.], továbbá a vezetőkről lásd <https://www.gov.uk/government/people/chris-martin> [2013. 06. 24.], <https://www.gov.uk/government/people/jeremy-heywood> [2013. 06. 24.].

58 A Cabinet Office és a Prime Minister’s Office 2010-ben felálló struktúrájáról lásd: <http://web.archive.org/web/20100701163002/http://download.cabinetoffice.gov.uk/organogram/co-organogram.pdf> [2013. 06. 24.]. A Prime Minister’s Office 2012. áprilisban közzétett struktúrájáról lásd: *Guide to 10 Downing Street*, i. m.

lamfőhöz, a parlamenthez, magához a kormányhoz, illetve a kormánytagokhoz, valamint egyéb releváns alkotmányos intézményekhez.

### 2.6.1. A miniszterelnök és az államfő

A brit miniszterelnök és az *államfő* kapcsolatának tekintetében fentebb már utaltunk a kinevezés szabályaira, illetve az egyes királyi előjogok (prerogatívák) miniszterelnök útján történő gyakorlására. A jogalkotási folyamatban a királynő formális értelemben rendelkezik a vétő lehetőségével, de a gyakorlatban 1707 óta erre nem került sor, tehát ez egy holt hatáskörnek tekinthető. Az államfő akadályoztatása esetén – a monarchikus államformának megfelelően – a királyi család magas rangú tagjai, államtanácsosai (Counsellors of State) látják el a helyettesítési feladatokat, a miniszterelnöknek, illetve a kormánynak e tekintetben tehát nincs kompetenciája.<sup>59</sup> A brit trónöröklési szabályok megváltoztatásában viszont már közreműködött a jelenlegi miniszterelnök is. A királynő által 2013. április 25-én szentesített, a brit történeti alkotmány részének is tekinthető, a nemek közötti és vallási diszkriminációt megszüntető új törvény (Succession to the Crown Act 2013) megalkotásában a nemzetközösségi királyságok kormányfőivel együttműködve a brit miniszterelnök is tevékenyen részt vett.<sup>60</sup>

A politikai értelemben semleges uralkodó – akinek nincs sem aktív, sem passzív választójoga – különleges kapcsolatot tart a kormányfővel. A miniszterelnök heti rendszerességgel személyes audiencia keretében találkozik a királynővel (ha ez nem lehetséges, akkor telefonon is beszélhetnek), akinek ekkor joga és kötelessége is véleményét kifejezni a kormányzati ügyekkel kapcsolatban. Az uralkodó és a kormányfő a parlamentben egy évben csak egy alkalommal, a parlament királynő általi éves megnyitóján találkoznak, ekkor is csak a Lordok Házában, ugyanis a királynő csak ilyenkor, és csak ebbe a kamarába teheti be a lábát. A királynőnek 1952 óta tartó uralkodása alatt tizenkét miniszterelnöke volt.<sup>61</sup>

### 2.6.2. A miniszterelnök és a parlament

A brit kormányfőnek a *parlamenttel* fennálló viszonyát illetően már tárgyaltuk a felelősség kérdését, e helyütt a *parlamentfeloszlátás* szabályairól kell röviden szólni. Mint fentebb jeleztük, ez a jogosultság eredetileg az uralkodó önálló előjoga volt, amely a 19. század során fokozatosan került át a miniszterelnök hatáskörébe. Arról is volt már szó, hogy utoljára 1834–35 táján került sor arra, hogy az uralkodó megkísérelt szembemenni a parlamenti többséggel, a

ség akaratával. Ekkor IV. Vilmos király Earl Grey lemondása után egyoldalúan oszlatta fel a parlamentet, annak ellenére, hogy Lord Melbourne – aki végül mégiscsak miniszterelnök lett – a kabinet folytatni tudta volna munkáját. A mai uralkodónak tehát a parlament feloszlátására nincs érdemi ráhatása, ugyanakkor szélsőséges esetben – ha például a ház és a választók véleménye között rendkívül jelentős diszkrépancia lenne – elvileg akár élhetne is ezzel a lehetőséggel, de az alkotmányos konvenciók okán a gyakorlatban nem valószínű, hogy ezt a megoldást választaná.<sup>62</sup>

Mivel a királynőnek e kérdésben nincs mérlegelési jogosultsága, megállapíthatnánk, hogy a mindenkori miniszterelnök tehát korlátlanul élhet e kezdeményezési jogosultságával. Ám ezen kijelentést immáron múlt időbe kell tenni, tekintve, hogy a 2011-es említett alkotmányos és politikai reform a kormányfőnek e hosszú ideje fennálló diszkrecionális hatalmát kezek közé szorította. Eddig ugyanis a miniszterelnök önálló döntése okán akkor oszlathatta fel a parlamentet, amikor csak jónak látta. Rendszeresen élt is ezzel a lehetőséggel, általában a legfeljebb ötéves parlamenti ciklus negyedik évében sor is került erre. Az új szabályozás értelmében viszont már határozott idejű, fix ötéves a parlament mandátuma, amelyet a miniszterelnök nem tud korlátlanul megszakítani. Az általános választások révén történő automatikus megszűnéstől eltekintve – ekkor a választás napját megelőző tizenhetedik munkanapon automatikusan feloszlik a House of Commons – ugyanis csak két esetben van lehetőség a parlament idő előtti feloszlátására. Az egyik eset, amikor az alsóházi képviselők legalább kétharmados támogatásával előrehozott választás tartására irányuló javaslatot fogadnak el. A másik eset, amikor bizalmatlansági indítvány útján a kormány elveszti a bizalmat a parlamentben, és ezt követően tizennégy napon belül bizalmi szavazásra irányuló indítvány útján nem fejeznek ki mégis bizalmat a kormánynak, felülírva ezáltal a korábbi bizalmatlanságot. A királynőnek ezekben az esetekben továbbra sincs mérlegelési joga.<sup>63</sup>

### 2.6.3. A miniszterelnök és a kormány

A miniszterelnöknek a *kormány* (a *kormány tagjaival*) való kapcsolatát sem törvény, sem szokás nem határozza meg. Elsősorban a kormányfő személyisége, illetve a kormánypárt, a mögötte lévő parlamenti többség egysége vagy megosztottsága határozza meg a kormány feletti hatalmának mértékét és mikéntjét.<sup>64</sup> A parlamentarizmus általános szabályainak megfelelően – mint már említettük – a saját választása alapján ő tesz javaslatot a kormány (kabinet) tagjainak kinevezésére és felmentésére, és az egész parlamenti ciklus alatt teljesen szabad keze van

59 A helyettesítésről lásd: <http://www.royal.gov.uk/MonarchUK/QueenandGovernment/CounsellorsofState.aspx> [2013. 06. 24.]. Jelenleg a következő személyek az államtanácsosok: Fülöp edinburghi herceg, Károly walesi herceg, Vilmos cambridge-i herceg, Henrik walesi herceg, illetve András yorki herceg.

60 Az új szabályok értelmében egyfelől eltörlésre került a nemek közötti különbségtétel, vagyis ezentúl a születendő leánygyermeket nem előzi majd meg a trónöröklési sorrendben az utáni születendő fiúgyermek. Másfelől a katolikussal kötött házasság immáron nem zárja ki az uralkodóvá válást, persze az uralkodónak továbbra is anglikán vallásúnak kell lennie, hiszen uralkodóként egyúttal az anglikán egyház feje is. Lásd: <http://services.parliament.uk/bills/2012-13/successiontothecrown.html> [2013. 06. 24.].

61 <http://www.royal.gov.uk/MonarchUK/QueenandGovernment/QueenandPrimeMinister.aspx> [2013. 06. 24.].

62 CHRONOWSKI, i. m. 189. Ilyen szélsőséges eset lehet, ha a kormány például meg akarná hosszabbítani a parlamenti ciklust.

63 Lásd: Fixed-term Parliaments Act 2011. Nick Clegg 2010. július 22-én nyújtotta be a törvényjavaslatot a parlamentnek. Lásd: <http://services.parliament.uk/bills/2010-12/fixedtermparliaments.html> [2013. 06. 24.]. A parlamentfeloszlátásról továbbá lásd: HOOK, Maria-GAY, Oonagh: *Dissolution of Parliament*, Library, House of Commons, 8 April 2010. <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05085.pdf> [2013. 06. 24.], illetve: <http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/general/dissolution/> [2013. 06. 24.].

64 CHRONOWSKI, i. m. 190.

a kormány személyzeti és szervezeti formálásában. A kiválasztásnál a legfontosabb szempontok: a személyes lojalitás (barátok megjutalmazása), a kritikusok elhallgattatása (a pozíció adásával), a reprezentativitás (nők, skótok, walesiek beválasztása), illetve az államigazgatási kompetencia. A kormányfő utasításokat adhat miniszterei számára, általános jellegű direktívákkal látja el őket, vagyis gyakorlatilag bármelyik tárca ügyeinek vitelére beleszólhat.<sup>65</sup> Ugyanakkor a miniszterek – akik nem feltétlenül tagjai a szűk értelemben vett kormánynak – nem tartoznak felelősséggel a miniszterelnöknek, elég, ha biztosítják őt arról, hogy minisztériumuk kielégítően dolgozik. Ez összefügg azzal, hogy az Egyesült Királyságban a közigazgatás amúgy is nagy szabadsággal működik, hiszen például a honvédelem, a külpolitikai és az európai ügyek területén (kivéve a római egyezmény módosítását) többnyire csak tájékoztatást kap a törvényhozás, nincs parlamenti jóváhagyási kötelezettség.<sup>66</sup> A minisztériumok vezetése jelenleg egyszemélyes, de a 20. század első feléig a miniszterek egy grémiumából álló testületi vezetés is szokás volt. A tárcánál közigazgatási és helyettes államtitkárok tevékenykednek, akiket a minisztériumot vezető miniszter jogosult kinevezni, de szükség van a miniszterelnök jóváhagyására is, aki – mint említettük – egyúttal közszolgálati miniszter is.<sup>67</sup>

#### 2.6.4. A miniszterelnök és egyéb alkotmányos szervek

Az egyéb alkotmányos szervekkel való viszony tekintetében érdemes jelezni, hogy a kormányfő hatalmát milyen további objektív alkotmányos tényezők is befolyásolják. A brit miniszterelnök egy ún. *devolutív állam*<sup>68</sup> első számú politikai vezetője, vagyis az 1997-től felgyorsuló *devolúciós* (decentralizációs) folyamatok révén számolnia kell azzal, hogy a nemzet Anglián kívüli egyes alkotó tagjainak (Skócia, Wales, Észak-Írország) alkotmányos önállósága a korábbiakhoz képest tovább növekedett. Sőt, a skót függetlenség kérdéséről várhatóan 2014 őszén népszavazás fog dönteni, ami új fejezetet nyithat az ország történetében.

A brit kormányzati rendszernek az államszerkezeti kérdések mellett fontos sajátossága, hogy a kormányfő hatalmát nem korlátozza *alkotmánybíróság*. Ez összefügg a klasszikus westminsteri rendszerre jellemző, a parlament által hozott döntéseket a jog végső forrásának tekintő *parlamenti szuverenitás* eszmeiségével, ami ugyanakkor az ország Európai Közösséghez való csatlakozásával, illetve az igazságszolgáltatásnak a 2000-es évek második felében történő átalakításával némileg korlátozódott, illetve a jövőben átértelmeződhet. Egyfelől az 1998-ban elfogadott, fentebb már említett Human Rights Act (emberi jogi törvény) révén az ország legfőbb bírói fóruma lehetőséget kapott annak megállapítására, hogy egy törvény el-

lentmond az Emberi jogok európai egyezménye által biztosított jogoknak.<sup>69</sup> Másfelől az igazságügyi reform keretében 2009 októberében felálló, az említett egyezmény felhasználásával közjogi, alkotmányjogi kérdésekben is döntésre hivatott Legfelsőbb Bíróság révén lehetővé vált az amerikai alkotmánybíráskodás modelljének esetleges brit recepciója.<sup>70</sup>

### 3. ÖSSZEGZÉS: A MINISZTERELNÖKI INTÉZMÉNY JELLEGE, SÚLYA

Összefoglalásként megállapíthatjuk, hogy a brit miniszterelnöki intézmény az egyik legstabilabb és legnagyobb hatalmú alkotmányos entitás Európában, és noha mintaként szolgált számos ország számára, sehol sem sikerült ugyanilyen súllyal és kontúrokkal kialakítani, ami köszönhető annak is, hogy többnyire szokások, konvenciók határozzák meg működését. A 2011-ig tetszőlegesen alkalmazható parlamentfelosztási joga a legerősebb ilyen jogosultságot jelentette, és fontos alapja volt megkülönböztetett helyzetének. A korlátozás bevezetése valamelyest csökkentette ugyan hatalmát, de egyéb jogosítványai és általában a szokásjog révén alapjaiban megmaradt kiemelt szerepe. A brit miniszterelnökre tehát korántsem érvényes az egykori *primus inter pares* közjogi tradíció. Számos szempontból nagyobb hatalmat gyakorol, mint az európai kormányfők általában. Például nemcsak a kormánynak vagy pártjának az első embere, hanem a parlamenti frakciót is ő vezeti.<sup>71</sup>

Elsőre talán furcsának tűnhet, de a brit kormányfő erejét akár az Egyesült Államok elnökének hatalmával is érdemben össze lehet hasonlítani, ráadásul ez esetben meglepő eredményt kapunk. Az USA elnöke a nép általi közvetlen (elektori) választása okán *személyében* kétségtelenül erősebb, stabilabb potenciállal rendelkezik, mint az e tekintetben kisebb formális hatalommal felruházott, „csak” a kollégái által választott brit politikai vezető. Az elnök könnyedén meneszteti tudja minisztereit, szemben az angol kormányfővel, akinek igyekeznie kell riválisait (is) a kormányban tartani, nehogy potenciális vetélytársai legyenek. Ugyanakkor mivel a kongresszus számos elnöki javaslatot megtorpedóz, stábjának élén az elnök gyengébb *testületi hatalommal* bír, mint az e tekintetben sokkal erősebb angol kollégája, hiszen az Egyesült Királyságban – az ismert fúzió okán – a kormányzat által benyújtott törvényjavaslatból előbb-utóbb szinte biztos, hogy törvény lesz, még akkor is, ha az utóbbi évtizedek történései erre néha rácafoltak. Ráadásul, míg az előbbi vezetőnek nem terjed ki a hatalma a kongresszusra, a helyi kormányzatokra és az igazságszolgáltatásra, addig a brit miniszterelnök – noha a devolúció miatt egyre kevésbé – egy relatíve unitárius kormányzat csúcsán áll, és sem (alkotmány)bíróság, sem írott alkotmány nem korlátozza.<sup>72</sup>

65 ROSE, i. m. 239., illetve IMRE, KRISTÓ, i. m. 119.

66 IMRE, KRISTÓ, i. m. 110, 116.

67 Uo., 120.

68 Az Egyesült Királyság területi tagozódását tekintve sokáig inkább unitáriusnak volt mondható, noha területi tagozódása ma már jóval összetettebb, mégsem mondható, hogy föderatív állam lenne. A devolúció kifejezés – a parlament újabb aktusa által visszavonhatóan – törvényhozó és végrehajtó hatáskörök átruházására utal. Uo., 105.

69 *Alkotmánybíráskodás a világ országaiban*, A mint Alkotmány, 2010. 12. 16. <http://alkotmany.postr.hu/alkotmanybiraskodas-a-vilag-orszagaiban>, illetve TÓTH Gábor Attila: *Az alkotmánybíráskodás modelljei*, Szüverén, 2010. november 11. <http://szuveren.hu/jog/az-alkotmanybiraskodas-modelljei> [2013. 06. 24.].

70 A brit parlamenttől független testület elnökből és tizenkét tagból áll, és a többi bíróságtól hozzá beérkező fellebbezések elbírálása mellett a közjogi kérdések közül főként az Egyesült Királyság országrészeit érintő devolúciós kérdésekben is dönthet. A témához kapcsolódó további érdekesség, hogy a szigetországban az említett, a 2000-es évek második felében lezajlott reform keretében jött csak létre Igazságügyi Minisztérium, amely 2007 májusában kezdte meg működését. Lásd: IMRE, KRISTÓ, i. m. 107., 109.

71 Uo., 118.

72 ROSE, i. m. 240, 242.

Fejes Zsuzsanna<sup>1</sup>

## A MAGYAR VÁLASZTÁSI RENDSZER ÁTALAKULÁSÁNAK KÖZJOGI KIHÍVÁSAI

*Beszámoló a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán rendezett tudományos konferenciáról (2013. június 7.)*

Ami a miniszterelnöki hatalom stabilitását illeti, az 1940 óta eltelt több mint hetven esztendő alatt összesen tizenöt miniszterelnök volt, pártpolitikai szempontból kilenc konzervatív (40 év), illetve hat munkáspárti (30 év). Az előbbieket fölényét érzékelteti, hogy az 1940–1999 között eltelt ötvenhét évből mindössze tizenhét évig regnált munkáspárti kormányfő. 1945 óta hét alkalommal ciklus közben lett új miniszterelnök, tízszer fordult elő, hogy az aktuális kormányfő ismét győzedelmeskedni tudott, nyolcszor pedig elbukták a soron következő választást. Az intézmény eddigi történetében egyetlen női kormányfő volt (Margaret Thatcher), aki viszont sosem vesztett el választást, illetve az elmúlt több mint száznyolcvan évre visszamenőleg a legtöbb ideig volt egyhuzamban hivatalban. A parlament által a kormányfővel szemben kifejezett bizalmatlanság rendkívül alacsony százaléka okán joggal állítható, hogy a brit miniszterelnök hatalma minden szempontból rendkívül stabil.

*A Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közjogi Intézete, a Magyar Jog- és Államtudományi Társaság, valamint a Magyar Jogász Egylet Közjogi és Közigazgatási Jogi Szakosztálya közös szervezésében került sor 2013. június 7-én a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán A magyar választási rendszer átalakulásának közjogi kihívásai című tudományos konferencia megrendezésére. A konferencia a választásokat mint a képviselői demokrácia kiemelten fontos elemét és annak – Magyarország alaptörvényének hatálybalépését követő – az alkotmányos rendszert érintő legaktuálisabb közjogi kérdéseit tárgyalta.*

• • • • •

A választási rendszerünk átalakulásának kihívásairól neves alkotmányjogászok, választójoggal foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberek tartottak előadást. A konferencia rávilágított a választójog aktuális anyagi és eljárásjogi problémáira, lehetőséget teremtett a közjogi változásokat eredményező szakmai kérdések megvitatására, a téma szakembereinek tapasztalatcseréjére, a közös gondolkodásra, górcső alá véve a jelenlegi és jövőre vonatkozó választójogi kihívásokat, valamint megoldási javaslatokat.

A konferenciát Kis Norbert, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettese nyitotta meg, aki a téma kiemelt aktualitását hangsúlyozta, tekintettel arra, hogy az átalakuló és újrászabályozott magyar választási rendszer az alkotmányos és politikai rendszerünk egyik legalapvetőbb intézménye, a demokrácia alappillére. Az előadó a konferencia céljának kapcsán hangsúlyozta, hogy a következő évben választások lesznek,

<sup>1</sup> A szerző a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának és a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense, Magyary Zoltán posztdoktori ösztöndíjas. A konferenciabeszámoló elkészítése a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 Nemzeti Kiválóság Program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. Pályázati azonosító: A2-MZPD-12-0315.